



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudkyně Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Ústav organické chemie a biochemie AV ČR, v. v. i.**, se sídlem Flemingovo nám. 542/2, Praha 6, zastoupen JUDr. Janem Dudákem, advokátem, se sídlem Radlická 3201/14, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2024, č. j. 6 A 75/2023 - 168,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2024, č. j. 6 A 75/2023 - 168, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je veřejnou výzkumnou institucí podle zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích. Účastní se řešení projektů Programu podpory excelentního výzkumu v prioritních oblastech veřejného zájmu ve zdravotnictví EXCELES (dále „program EXCELES“). Tento program je financován prostřednictvím Národního plánu obnovy, přičemž konkrétně spadá pod komponentu 5.1 tohoto plánu.

[2] Žádostí ze dne 5. 1. 2023 požádal žalobce žalovaného o vydání potvrzení podle § 81 odst. 4 písm. c) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále „zákon o DPH“). Toto potvrzení žalobce potřebuje jako podklad pro žádost na příslušný finanční úřad o vrácení DPH podle § 81 odst. 2 zákona o DPH. Potvrzení vydává osoba oprávněná Ministerstvem financí k vystavení takového potvrzení (v tomto případě žalovaný), a to o původu finančních prostředků a dále o tom,

že nakoupené zboží nebo poskytnutá služba je součástí některého programu nenávratné zahraniční pomoci. Žalovaný však namísto vydání potvrzení uvědomil žalobce podle § 155 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o tom, že potvrzení nelze vydat. Shodně pak žalovaný postupoval také u opakované žádosti o vydání potvrzení. Žalobce tedy posléze uplatnil u nadřízeného orgánu žalovaného, tj. ministra školství, mládeže a tělovýchovy, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Té však ministr nevyhověl.

[3] Žalobce se proto domáhal žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), spočívající v nevydání uvedeného potvrzení. Potvrzení podle § 81 odst. 4 písm. c) zákona o DPH je osvědčením, které stvrzuje primárně původ finančních prostředků. Dle žalobce nebyly dány žádné překážky pro vydání potvrzení, neboť je z použitého práva a také z programových dokumentů Národního plánu obnovy zjevné, že zdrojem prostředků programu EXCELES je rozpočet EU, nikoli tedy státní rozpočet ČR, jak tvrdil žalovaný. Žalobce dále doložil, že podal žádost o vrácení DPH finančnímu úřadu bez požadovaného potvrzení a následně jej finanční úřad vyzval k odstranění vad podání spočívajících v nedoložení zákonem požadovaných podkladů. Současně jej finanční úřad poučil, že pokud žalobce ve stanovené lhůtě vady podání neodstraní, jeho podání se stane podle § 74 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, neúčinným.

[4] Městský soud žalobu zamítl. Městský soud sice v rozsudku označeném v záhlaví připustil, že nebýt nástroje stanoveného nařízením Evropského parlamentu a Rady 2021/241 ze dne 12. 2. 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (dále „nařízení RRF“), ČR by neměla finanční prostředky pro realizaci Národního plánu obnovy, jehož součástí je program EXCELES. Avšak jen z této skutečnosti nelze dovodit, že původ finančních prostředků je ve zdrojích EU. Podle městského soudu jde o specifický dotační nástroj, který za příjemce finančního příspěvku označuje členský stát. Nejedná se tak o klasické předfinancování projektů skrze výdaje ze státního rozpočtu. Skutečnost, že pro státní rozpočet jsou zdrojem finančních prostředků prostředky EU, dle městského soudu neznamená, že jsou přímým zdrojem i pro žalobce (body 56 a 57 napadeného rozsudku). Vzhledem ke specifikům Národního plánu obnovy naopak platí, že přímým zdrojem peněz pro konkrétní žadatele o podporu, jako je žalobce, je státní rozpočet. Žalobcem předestřené indicie svědčící o tom, že původ prostředků se nachází v EU, podle městského soudu nevyvrací závěr, že zdrojem finančních prostředků pro žalobce je státní rozpočet. Městský soud doplnil, že potvrzení má formu osvědčení. Nemá tedy normativní povahu, jedná se pouze o akt stvrzující úředně, ale nezávazně (tj. vyvratitelně) určité skutečnosti. V řízení před finančním úřadem o vrácení DPH tak není z hlediska původu prostředků vyloučen důkaz opaku. Městský soud rovněž upozornil, že část námitek nemohl v řízení věcně posoudit, protože se vztahují právě až k řízení o vrácení DPH před správcem daně. Tyto námitky mohou být relevantní až v tomto řízení, resp. v soudním řízení navazujícím na daňové řízení.

II. Kasační stížnost a následná vyjádření v řízení

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž navrhl tento rozsudek zrušit. Předně namítl, že městský soud nesprávně posoudil

pokračování

původ prostředků pro program EXCELES, neboť i přes skutečnost, že dochází k předfinancování jednotlivých projektů ze státního rozpočtu, pocházejí z materiálního hlediska tyto prostředky nakonec vždy ze zdrojů EU. Konečný účetní stav státního rozpočtu není v důsledku provádění Národního plánu obnovy snížen ani o korunu, naopak je to rozpočet EU, kterému se nakonec prostředky poníží o částku vynaloženou na projekty v programu EXCELES. Podporu tedy poskytuje EU a státní rozpočet slouží jen jako nástroj předfinancování. Zvláštnost podpory spočívající v tom, že finanční prostředky jsou z EU distribuovány přes státní rozpočet, nic nemění na vlastním původu prostředků. Skutečnost, že stěžovatel není výslovně označen jako příjemce podpory v nařízení RRF či v databázi *EU Financial Transparency System*, protože za příjemce jsou označeny členské státy, není pro posouzení původu prostředků rozhodná.

[6] Z § 81 zákona o DPH podle stěžovatele také nevyplývá, že prostředky by musely být z rozpočtu EU poskytovány přímo. Městský soud však nesprávně rozšířil hypotézu právní normy o předpoklad přímého poskytování. V případě vrácení DPH dle § 81 zákona o DPH nejde o určování přímého příjemce podpory, ale o osobu, která uhradila DPH. Soud se také nevypořádal s jazykovým a teleologickým výkladem uvedeného ustanovení, který stěžovatel předešel. Tím založil nepřezkoumatelnost svého rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozsudku je podle stěžovatele dána také tím, že městský soud k části námitek stěžovatele uvedl, že k jejich vypořádání není věcně příslušný, protože se dotýkají až navazujícího řízení o vrácení daně vedeného finančním úřadem, nikoli nečinnosti při vydání potvrzení ze strany žalovaného. To je však scestný závěr, neboť žalovaný ospravedlňoval svou nečinnost právě tímto typem argumentace, na kterou stěžovatel v daných námitkách reagoval.

[7] Stěžovatel rovněž připomněl, že není správné zaměňovat pojmy „zdroj“ a „rozpočet“, přičemž pojem zahraniční zdroj je třeba vyložit ve vazbě na zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, tak, že zahraničním zdrojem jsou prostředky podléhající jak přímému, tak i nepřímému řízení ze strany EU. Že jde o zdroje EU, lze dovodit také z dalších skutečností. Stěžovatel jednak podléhá povinnostem stanoveným v Nástroji pro oživení a odolnost, a to od finančního řízení až po audit. Dále jde o legitimní očekávání stěžovatele vztahující se k původu prostředků založené dostupnými programovými dokumenty k Národnímu plánu obnovy, resp. programu EXCELES. Dané dokumenty potvrzují unijní charakter prostředků. Zjevné je to např. u publicity, v jejímž rámci je povinné uvádět jako zdroj financování EU. Dále jde o to, že tyto dokumenty vylučují spolufinancování programu ze státního rozpočtu. Legitimní očekávání podporuje též smlouva o poskytnutí účelové podpory a její příloha, v níž smluvní strany podle stěžovatele uznávají, že zdrojem prostředků programu EXCELES je EU. Stěžovatel tak byl ujištěn o původu prostředků opakovaně a zcela konkrétně.

[8] Žalovaný se ve vyjádření plně ztotožnil se závěry městského soudu. Finanční prostředky na program EXCELES pochází ze státního rozpočtu, nikoli ze zdrojů EU. Přímým zdrojem financí pro konečné příjemce je jen a pouze státní rozpočet, jde o konkrétní položku státního rozpočtu, resp. rozpočtové kapitoly žalovaného. Současně platí, že ČR (nikoli sám stěžovatel) je příjemcem prostředků z Nástroje pro oživení a odolnost. Na původu prostředků nic nemění ani tzv. přímé řízení, které se dotýká zejména kontroly. Ohledně tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku žalovaný upozornil,

že stěžovatel se v řízení domáhá pouze vydání potvrzení, nejde o řízení o vrácení DPH, proto městský soud námitky týkající se řízení o vrácení daně správně neposuzoval. Navíc skutečnost, že žalovaný potvrzení nevydal, nebrání stěžovateli v podání žádosti o vrácení DPH, neboť potvrzení je osvědčením, které pouze úředně osvědčuje určité skutečnosti, a správce daně si k tvrzení stěžovatele o unijním původu prostředků může učinit úsudek sám.

[9] K vyjádření žalovaného podal stěžovatel repliku. V ní podotknul, že argument o tom, že prostředky mají původ ve státním rozpočtu ČR, neboť jsou rozepsány ve státním rozpočtu, resp. závěrečném účtu, je neudržitelný. Zatřídění prostředků v těchto nástrojích nic nemění na skutečném původu prostředků tkvícím v EU. Navíc je v závěrečném účtu přímo uvedeno, že prostředky na realizaci Národního plánu obnovy jsou poskytnuty z EU, jedná se o zahraniční prostředky a spolufinancování ze státního rozpočtu není realizováno. Také konsolidované znění Národního plánu obnovy v přehledu financování výslovně uvádí, že program EXCELES se financuje v plném rozsahu z Nástroje pro oživení a odolnost, a to bez jakéhokoli dofinancování ze strany státního rozpočtu. Stát provádí pouze předfinancování programu, které mu EU následně kompenzuje. Pro vrácení DPH není podmínkou, aby mu byly prostředky z EU poskytovány přímo. Městský soud převzal stanovisko Ministerstva financí k původu prostředků, v němž se objevuje nelogická argumentace ohledně možnosti použít prostředky z EU k uhrazení DPH, a k tomu, kdo je v tomto případě příjemcem podpory z EU. V zadávací dokumentaci projektu EXCELES je za konečného příjemce podpory určen ten, kdo finanční prostředky již dále nepřerozděluje, nýbrž je spotřebovává na zajištění projektových aktivit. Tomuto chápání odpovídá i smlouva o poskytnutí podpory, která stěžovatele označuje za příjemce a mj. je zde podmínkou povinnost publicity včetně uvedení prohlášení „Financováno Evropskou unií – Next Generation EU“. Z formální definice konečného příjemce uvedené v plánu i vzhledem k dalšímu obsahu programových dokumentů a též smlouvy, ale i z materiálního hlediska skutečné povahy zdroje podpory, se tak jedná o prostředky, které mají původ v rozpočtu EU. Pokud NSS i přesto nepovažuje takový původ za dostatečně prokázaný, měl by položit předběžnou otázku týkající se výkladu nařízení RRF Soudnímu dvoru EU, a to za účelem správného výkladu pojmu konečného příjemce a posouzení toho, zda je unijní povaha finančních prostředků zachována až do úrovně stěžovatele. Žalovaný i městský soud totiž při výkladu vnitrostátního práva odkázali na unijní předpis, z něhož dovodili nemožnost vydání potvrzení o původu prostředků kvůli tomu, že stěžovatel údajně není z hlediska unijního práva konečným příjemcem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná. Po posouzení kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **je důvodná**.

[11] Spornou právní otázkou v nynější věci je určení původu finančních prostředků pro program EXCELES, v jehož rámci stěžovatel řeší individuální projekty. Je-li zdrojem finančních prostředků pro tento program rozpočet EU, žalovaný měl na žádost stěžovatele o původu finančních prostředků vydat osvědčení podle § 81 odst. 4 písm. c) zákona o DPH. Žalovaný však stěžovatele opakovaně uvědomil, že mu toto potvrzení nevydá. Protože jsou dle stěžovatele splněny zákonné podmínky k vydání potvrzení, zůstává žalovaný nečinný. Touto nečinností je stěžovateli bráněno žádat s úspěchem o vrácení DPH u příslušného

pokračování

finančního úřadu podle § 81 odst. 2 zákona o DPH, neboť daně potvrzení je nutným podkladem žádosti o vrácení DPH.

[12] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že věcné posouzení původu prostředků vyčleněných pro program EXCELES provedené městským soudem není nepřezkoumatelné. Městský soud se této otázce podrobně věnoval (body 47 až 69 napadeného rozsudku) a proti zdůvodněnému názoru stěžovatele (podloženého mj. použitím některých výkladových metod) postavil vlastní argumentační linii. Nejvyšší správní soud v tomto kontextu připomíná judikaturu, podle níž správní soudy nemají obecně povinnost se výslovně vyjádřit ke všem námitkám uplatněným v žalobě, pokud proti žalobě postaví konkurenční právní názor, který souhrnně reaguje na jednotlivé žalobní body jako celek (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018 - 60, č. 3876/2019 Sb. NSS, bod 10, či usnesení NSS ze dne 20. 10. 2023, č. j. 8 As 166/2022 - 30, bod 10). Právě takto postupoval městský soud, jenž se sice samostatně nevěnoval každému ze žalobních tvrzení, nicméně na právní otázku předestřenou v žalobních bodech odpověděl náležitou konkurenční argumentací. Smyslem přezkoumatelnosti je zajistit, aby stěžovatel dostal na své věcné argumenty relevantní odpověď (rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2023, č. j. 8 As 81/2022 - 52, bod 24). Tomuto požadavku městský soud ve svém vypořádání dostál.

[13] Podle § 81 odst. 2 zákona o DPH *nárok na vrácení daně má rovněž osoba, která takovou daň zaplatila a která požádá o vrácení daně zaplacené z prostředků nenávratné zahraniční pomoci nebo z prostředků ze zdrojů Evropské unie poskytnutých na podporu projektů výzkumu a vývoje, pokud podle pravidel poskytovatele prostředků nemohou být tyto prostředky použity na úhradu daně.*

[14] Podle § 81 odst. 4 písm. c) zákona o DPH *žádost o vrácení daně musí být doložena potvrzením o původu finančních prostředků a o tom, že nakoupené zboží nebo poskytnutá služba je součástí některého programu nenávratné zahraniční pomoci, které vydá Ministerstvo financí nebo osoba Ministerstvem financí k vystavení takového potvrzení oprávněná.*

[15] K citovaným ustanovením Nejvyšší správní soud doplňuje, že na jejich použití v této věci nemělo vliv zrušení § 81 zákona o DPH provedené zákonem č. 461/2024 Sb. s účinností ke dni 1. 1. 2025. Podle čl. II bodu 22 tohoto novelizačního zákona (přechodná ustanovení) se vzhledem k tomu, že o žádosti, resp. žádostech stěžovatele o poskytnutí finančních prostředků z programu EXCELES bylo rozhodnuto dlouho před účinností tohoto zákona, použije § 81 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2024.

[16] Nejvyšší správní soud připomíná, že v rozsudku ze dne 3. 4. 2024, č. j. 8 Afs 45/2024 - 57, ve věci stejných účastníků řízení vyslovil právní názor, že potvrzení vydávané podle § 81 odst. 4 písm. c) zákona o DPH je podkladovým aktem, který úředně osvědčuje určité skutečnosti v něm uvedené (primárně stvrzuje informaci o zdroji finančních prostředků). Samo autoritativně nestanovuje ani nedeklaruje žádná práva ani povinnosti. Není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale ani ve smyslu § 9 správního řádu. Naopak se jedná o tzv. jiný úkon správního orgánu podle části čtvrté správního řádu, který má charakter osvědčení. Proti jeho nevydání se tak lze po bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany stanovených procesním předpisem bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Současně soud uvedl, že nečinnost může být dána i svébytnou

kombinací činnosti (uvědomění o nevydání osvědčení podle § 155 odst. 3 správního řádu) a nečinnosti správního orgánu (faktické nevydání požadovaného osvědčení).

[17] V nynějším řízení o kasační stížnosti stěžovatel brojí proti rozsudku městského soudu, v němž tento soud již věcně posuzoval, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vydání potvrzení o původu prostředků. Žalobu na ochranu před nečinností zamítl s tím, že podle jeho názoru je zdrojem prostředků výše uvedeného programu státní rozpočet ČR. Tento právní názor však není správný, což zakládá důvodnost kasační stížnosti.

[18] Národní plán obnovy je národním plánem pro oživení a odolnost vytvořený podle čl. 17 nařízení RRF. Vláda ČR jej schválila usnesením č. 467 ze dne 17. května 2021. Následně jej schválila také Rada EU prováděcím rozhodnutím č. 11047/21 ze dne 31. 8. 2021 (dále „prováděcí rozhodnutí“). V prováděcím rozhodnutí Rada EU rovněž stvrdila poskytnutí finančního příspěvku České republice (jakožto příjemci) na plnění plánu ve formě nevratné podpory ve výši 7,036 mld. EUR s tím, že 13 % z této částky bude ze strany EU financováno předběžně (tj. ještě před splněním ukazatelů plánu), zbytek pak na základě prokázání plnění milníků a cílů plánu zpětně.

[19] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že z hlediska zjišťování původu finančních prostředků je nezbytné odlišovat pojmy „příjem“ či „příjemce“ finančních prostředků od pojmů „původ“ či „zdroj“ finančních prostředků. Žalovaný sice má pravdu v tom, že (přímým) *příjemcem* podpory vymezené v nařízení RRF a prováděcím rozhodnutí je členský stát, zde tedy ČR. Toto určení přímého příjemce finanční podpory však neznamená, že finanční prostředky poskytnuté EU na základě prováděcího rozhodnutí na plnění Národního plánu obnovy ztrácí svůj originální *původ*, který vyplývá z čl. 2 prováděcího rozhodnutí, podle něhož finanční příspěvek poskytuje EU. Právě rozpočet EU je tedy z hlediska skutkového zdrojem prostředků. Tím je dán unijní původ finančních prostředků poskytovaných v rámci programu EXCELES, jenž je jedním z programů spadajících pod Národní plán obnovy.

[20] Finanční prostředky vyčleněné ze strany EU pro plnění Národního plánu obnovy prováděcím rozhodnutím totiž nepředstavují podporu bez účelového určení, ale naopak účelově vázanou finanční pomoc určenou k realizaci konkrétních milníků a cílů stanovených právem EU (zejména čl. 3 nařízení RRF) a dále rozpracovaných – s ohledem na zásadu subsidiarity – na úrovni plánů členských států a následně u jednotlivých programů a na ně navazujících projektů. Zjednodušeně řečeno, EU v případě Nástroje pro oživení a odolnost požaduje na základě schválení Národního plánu obnovy plnění milníků a cílů vyplývajících zejména z nařízení RRF a poskytuje na to finanční příspěvek odpovídající 100 % nákladů (Národní plán obnovy není spolufinancován ze státního rozpočtu) a u těchto financí rovněž nadále vykonává řízení a kontrolu tak, aby ochránila finanční zájmy EU. Došlo-li by u úspěšných žadatelů o podporu k neoprávněnému čerpání prostředků, byla by v konečném důsledku poškozena EU a její rozpočet, nikoliv státní rozpočet ČR.

[21] ČR tak přijaté prostředky z EU dále přerozděluje na individuální projekty souladné s cíli a milníky definovanými Národním plánem obnovy, který pouze rozpracovává cíle podle nařízení RRF. I v případě Nástroje pro oživení a odolnost se obdobně jako např. u strukturálních fondů uplatňují standardní principy programového financování EU, tj. zejména účelová vázanost prostředků na vyhlášený program a jeho podmínky (resp. jeho

pokračování

cíle), řízení a kontrola využití prostředků ze strany EU (včetně možnosti financování pozastavit či dokonce zrušit) a právě hrazení ze zdrojů EU. Současně je podstatné, že v tomto případě dochází *vylučně* k čerpání prostředků ze zdrojů EU, ze státního rozpočtu probíhá pouze předfinancování programů, které posléze EU plně kompenzuje.

[22] Je-li klíčovou argumentací žalovaného, že finanční prostředky pro program EXCELES jsou rozepsány ve státním rozpočtu, resp. jeho příslušné kapitole, a dále ve státním závěrečném účtu či závěrečném účtu kapitoly, je nezbytné uvést, že toto rozepsání neznamená, že původ těchto prostředků je v ČR. Nejvyšší správní soud upozorňuje na znění § 6 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), podle něhož *pro účely tohoto zákona se příspěvky a dotace poskytnuté ze zahraničí (dále jen "prostředky poskytnuté ze zahraničí") organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce považují za příjmy státního rozpočtu. Za prostředky poskytnuté ze zahraničí se považují i prostředky poskytnuté České republice z rozpočtu Evropské unie a přijaté organizačními složkami státu z Národního fondu.* Toto ustanovení vzhledem k unijnímu původu prostředků stanovuje pouze právní fikci („považují se“) toho, že jde v případě pomoci z EU o příjem státního rozpočtu. Právní skutečnost existence příjmu státního rozpočtu ze zdrojů EU je v citovaném ustanovení fingována právě proto, že reálným zdrojem prostředků nadále zůstává EU (právní fikce se přitom použije pouze pro účely výše uvedeného zákona, nikoliv tedy pro účely zákona o DPH). I rozpočtová pravidla tak vyjadřují, že rozepsání finančních prostředků ze zdrojů EU ve státním rozpočtu, popř. ve státním závěrečném účtu nemění jejich originální zdroj (z hlediska skutkového se pro účely zákona o DPH nemění původ těchto prostředků).

[23] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že unijní původ posuzovaných finančních prostředků zůstává zachován i v případě nepřímého financování projektů přes jejich rozepsání ve státním rozpočtu (a tedy posléze i ve státním závěrečném účtu či závěrečném účtu rozpočtové kapitoly). Pokud žalovaný pracuje s tvrzením, že přímým příjemcem prostředků je ČR, nikoli žadatelé o podporu konkrétního projektu, je nezbytné odkázat jej přímo na dokumentaci schváleného Národního plánu obnovy (*Národní plán obnovy: Plán pro oživení a odolnost České republiky, Praha, září 2021, s. 70, 75, 79 atd., obdobně též Metodický pokyn finančních toků pro Národní plán obnovy na období 2021–2026, oba dostupné z: <https://planobnovy.gov.cz/o-npo/ke-stazeni/>*), která za „konečné příjemce“ prostředků z Nástroje pro oživení a odolnost označuje až individuální adresáty žádající o podporu projektů, jako je stěžovatel. Tím je zjevné, že sama ČR, jejíž organizační složkou je žalovaný, uznává, že úspěšné žadatele o podporu v programech spadajících pod Národní plán obnovy lze chápat jako nepřímé, resp. konečné příjemce podpory ze zdrojů EU. Toto označení konečných příjemců není nikterak překvapivé vzhledem k výše uvedeným skutečnostem vztahujícím se k trvajícimu řízení prostředků ze strany EU (primárně až zpětné úhrady financí na základě vykázaní splněných cílů) i možnosti kontroly jejich spotřebovávání za účelem ochrany finančních zájmů EU. V závěrečném účtu kapitoly MŠMT za rok 2022 (dostupné z: <https://msmt.gov.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/ekonomika-skolstvi/statni-zaverecny-ucet-msmt-za-rok-2022>, s. 80) pak je uvedeno, že „(p)rospěvky na realizaci NPO budou České republice poskytnuty z Evropské unie prostřednictvím Nástroje pro oživení a odolnost (Recovery and Resilience Facility) a to v průběhu let 2021–2026. MŠMT má z NPO v gesci tři komponenty s celkovou alokací 23 mld. Kč. Z pilíře 3 Vzdělávání a trh práce to jsou 3.1 Inovace ve vzdělávání

v kontextu digitalizace a 3.2 Adaptace kapacity a zaměření školních programů. V pilíři 5 Výzkum, vývoj a inovace se jedná o komponentu 5.1 Program podpory excelentního výzkumu v prioritních oblastech veřejného zájmu ve zdravotnictví – EXCELES.“

[24] Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že nebýt nástroje RRF, tak by Česká republika neměla prostředky pro realizaci Národního plánu obnovy, jehož součástí je program EXCELES. Není tedy pochyb o tom, že i městský soud si byl vědom, odkud z hlediska skutkového stavu finanční prostředky pochází, nicméně se nesprávně domníval, že určením členského státu jako *příímého* příjemce těchto prostředků došlo ke změně původu těchto prostředků (ke změně skutkového stavu ohledně původu finančních prostředků).

[25] Skutečnost, že *příímým* příjemcem prostředků je podle prováděcího rozhodnutí ČR, však významná pro vlastní materiální posouzení *původu*, resp. *zdroje* prostředků není. Ani skutečnost, že Česká republika poskytuje výdaje ze svého státního rozpočtu, a poté až následně žádá Komisi o platbu z nástroje RRF, není podstatná. Podle Nejvyššího správního soudu bez ohledu na to, kdy jsou finanční prostředky čerpány, případně kým jsou „předfinancovány“, se jedná materiálně o finanční prostředky ze zdrojů EU.

[26] Městský soud dále dovodil, že pro konkrétní adresáty (zde stěžovatele) je samotným *příímým* zdrojem státní rozpočet (a to, ač sám v bodě 57 rozsudku uvedl, že v tomto případě zdrojem financování státního rozpočtu jsou prostředky EU). I z tohoto závěru je zřejmé, že si městský soud byl vědom z toho, že ze skutkového hlediska se jedná o prostředky EU, avšak nesprávně dovodil, že se z hlediska § 81 odst. 4 písm. c) zákona o DPH musí jednat o *příímého* příjemce. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že § 81 odst. 4 písm. c) zákona o DPH zohledňuje pouze otázku původu (zdroje) prostředků, nikoli však otázku *příímého* příjemce prostředků. Stěžovatel proto oprávněně tvrdí, že městský soud fakticky změnil hypotézu uvedeného ustanovení zákona o DPH (nahrazením posuzování původu prostředků za určování *příímého* příjemce těchto prostředků) v rozporu s tím, co má skutečně vyjadřovat.

[27] Jestliže žalovaný tvrdí také to, že stěžovatel není veden jako příjemce podpory v databázi *EU Financial Transparency System*, pak soud konstatuje, že neuvedení v databázi nevypovídá nic o původu prostředků, neboť soud výše určil, že zdroj či původ prostředků zůstává zachován i při nepřímém financování individuálních projektů přes státní rozpočet, tedy bez ohledu na *příímého* příjemce podpory.

[28] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nesdílí závěr městského soudu o původu finančních prostředků, není již třeba posuzovat další námitku stěžovatele týkající se ochrany legitimního očekávání.

[29] Právě *příímou* vazbu finančních prostředků z EU (jakožto zdroje) ke státnímu rozpočtu (ČR jako *příímý* příjemce) považoval městský soud za stěžejní důvod, proč přijal názor, že žalovaný požadované potvrzení o původu prostředků nevydal oprávněně. S ohledem na výše uvedené závěry kasačního soudu je ovšem právní posouzení původu finančních prostředků provedené městským soudem nesprávné, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení. V něm městský soud určí, zda byl žalovaný při vydání požadovaného osvědčení nečinný či nikoliv.

pokračování

V případě, že žalovaný byl nečinný, mu městský soud potvrzení o původu prostředků podle § 81 odst. 4 písm. c) zákona o DPH uloží vydat.

[30] K dalším skutečnostem, které v řízení namítl stěžovatel, Nejvyšší správní soud podotýká, že nemohl hodnotit námitky vztahující se prvořadě k otázce splnění podmínek žádosti o vrácení DPH, kterou stěžovatel podal finančnímu úřadu, tj. zda je stěžovatel s ohledem na povahu potvrzení jakožto osvědčení, které úředně stvrzuje určité skutečnosti pouze vyvratitelně, schopen úspěšně žádat o vrácení DPH i bez potvrzení vydaného žalovaným. Tyto námitky je nutné případně uplatnit proti rozhodnutí či jinému aktu příslušného finančního úřadu navazujícímu na žádost stěžovatele o vrácení DPH. V právě projednávané věci nelze překročit rámec definovaný splněním či nesplněním podmínek pro vydání potvrzení o původu prostředků poskytovaných v programu EXCELES. Nejvyšší správní soud zde musí souhlasit se závěry městského soudu týkajícími se nevypořádání konkrétních námitk majících vazbu na zahájené daňové řízení (bod 72 napadeného rozsudku). V tomto řízení byl stěžovatel vyzván k doplnění podání o potvrzení s tím, že marným uplynutím lhůty k doplnění se jeho žádost stane neúčinnou. Tento způsob nakládání s některými námitkami (tj. jejich věcné nevypořádání v tomto řízení) nemohl založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť v případě, že by městský soud vypořádání provedl, překročil by rozsah otázky týkající se nečinnosti žalovaného při vydání potvrzení o původu prostředků.

[31] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal důvod předložit ve věci předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, jak navrhoval stěžovatel pro případ, že by soud předběžně přijal právní názor městského soudu ohledně splnění podmínek pro vydání potvrzení, tj. o původu finančních prostředků. Jak bylo výše uvedeno, Nejvyšší správní soud nesdílí závěr městského soudu ohledně původu finančních prostředků. Zjištěný skutkový stav je podle Nejvyššího správního soudu natolik zřejmý, že z hlediska skutkového je nepochybné, že původ prostředků je z rozpočtu EU.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem Nejvyššího správního soudu je městský soud při dalším posouzení žaloby vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu